CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario (relatore)
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio del 9 ottobre.2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti della Fondazione IRCCS Cà Granda Ospedale Maggiore Policlinico, sull'istanza di parere ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*", e in particolare, l'art. 5, come modificato dall'art. 11, comma 1 della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 (n. 14/2000) e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione consiliare n. 62 del 14 maggio 2025 avente ad oggetto "*Costituzione e partecipazione della Fondazione IRCCS allo Spin-Off Graftcare SRL*"

VISTA la richiesta della Fondazione pervenuta a mezzo pec in data 27 agosto 2025, assunta al prot. C.d.c. n. 17563 del 28 agosto 2025 e, in pari data, al protocollo pareri TUSP di questa Sezione n. 135/2025, per la resa del parere ai sensi dei commi 3 e 4 del già citato art. 5;

VISTI la richiesta istruttoria del 4 settembre 2025 (prot. C.d.c. n. 17866) e il riscontro istruttorio dell'Ente pervenuto in data 9 settembre 2025 (nota prot. C.d.c. n. 18059);

VISTE la nota del magistrato istruttore n. 19619 del 6 ottobre 2025, con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della questione, e l'ordinanza presidenziale n. 257 del 7 ottobre 2025 di convocazione della Sezione all'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Rita Gasparo,

PREMESSO

Con istanza datata 27 agosto 2025, la Fondazione IRCSS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico ha trasmesso, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito per comodità anche "TUSP"), la deliberazione di consiliare n. 62 del 14 maggio 2025, avente ad oggetto la "*Costituzione e partecipazione della Fondazione IRCCS allo Spin-Off Graftcare SRL*", unitamente allo Statuto della costituenda società.

Tanto premesso, nell'intento di acquisire ogni elemento utile alla completezza del quadro istruttorio, è stato richiesto l'invio dei seguenti ulteriori documenti:

- il "*Regolamento per la creazione di nuove realtà imprenditoriali spin–off*", adottato dal Consiglio di amministrazione della Fondazione, con deliberazione consiliare n. 247 del 19/12/2022;
- il verbale n. 7 del 26 settembre 2024 in cui Consiglio di amministrazione ha

espresso il proprio consenso alla proposta di costituzione dello spin-off e la relativa proposta;

- il business plan (o forma analoga di analisi di fattibilità);
- il parere della Commissione Brevetti Congiunta e Commissione Spin-off Congiunta;
- il parere espresso dallo Studio Gitti & Partners;
- il parere del collegio sindacale;
- la relazione illustrativa dell'operazione, e ogni altro atto o documento a supporto, da cui si evincesse l'assolvimento degli oneri di motivazione analitica, così come esplicitati dall'art. 5, commi 1 e 2 del TUSP.
- la documentazione dimostrativa delle procedure di evidenza pubblica per la scelta dei soci ai sensi del comma 5 dell'art. 7 del TUSP.

La Fondazione ha fornito tempestivo riscontro in data 9 settembre 2025, precisando peraltro la corrispondenza del business plan (o forma analoga di analisi di fattibilità) al modulo di proposta imprenditoriale e la sussumibilità del parere del Collegio sindacale nel verbale n. 15 - seduta del Consiglio di amministrazione del 14/05/2025 in cui è stato ha approvato l'atto deliberativo in esame (n. 62). In riferimento poi alla richiesta relazione esplicativa dei passaggi motivazionali analitici a supporto dell'assunzione della decisione di costituzione e partecipazione allo Spin-Off "Graftcare s.r.l.", la Fondazione ha fatto mero rinvio ai riferimenti già espressi nel corpo della ridetta delibera consiliare.

CONSIDERATO

1. Il controllo della Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di società e di acquisto di partecipazioni *ex* art. 5 del TUSP

Il comma 3 dell'art. 5 del TUSP, come modificato dall'art. 11 della l. 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, oltreché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta. Secondo la previsione normativa, la Corte dei conti

"*delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*". La norma precisa inoltre che, qualora la Corte non si pronunci entro il prescritto termine di sessanta giorni, l'Ente può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Il successivo comma 4 dell'art. 5 dispone che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, l'Amministrazione può ugualmente procedere all'acquisto della partecipazione, ma è tenuta "*a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*". La norma puntualizza altresì che per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, è competente la Sezione regionale di controllo, il cui parere, assunto con deliberazione, viene trasmesso entro cinque giorni dal deposito all'Amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo nel termine di cinque giorni sul proprio sito *internet* istituzionale.

La modifica all'art. 5 Tusp introduce, dunque, una nuova funzione assegnata alla Corte dei conti sugli atti deliberativi di costituzione di una nuova società ovvero di acquisizione di una partecipazione in un organismo esistente.

A fronte dei dubbi ermeneutici sorti con riferimento alla natura di detta funzione, posto che la prefata norma qualifica la deliberazione della Sezione di controllo competente quale "parere", le Sezioni riunite in sede di controllo hanno statuito che "*la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*" (deliberazione SSRR n. 16/2022/QMIG).

In punto di disciplina, difatti, il modificato art. 5 Tusp, oltre a intestare la competenza alla magistratura contabile a livello centrale e territoriale, indica la procedura e i parametri di riferimento per lo svolgimento della nuova funzione di controllo, sostanzialmente incentrata sulla verifica dell'avvenuto assolvimento di un rigoroso onere di motivazione analitica nell'atto deliberativo dell'Amministrazione.

Nello specifico, in riferimento all'Amministrazione, i commi 1 e 2 della ridetta norma le impongono un'analitica motivazione in ordine: alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 Tusp; alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo e soggettivo; alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. In riferimento all'attività di controllo della Corte, il successivo comma 3 dell'art. 5 Tusp precisa che il parere deve valutare, attraverso la puntuale motivazione esplicitata nell'atto deliberativo dell'Ente, la conformità dello stesso a quanto disposto sia dai precitati commi 1 e 2 sia dagli artt. 4, 7 e 8 del Tusp, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria, in senso oggettivo e soggettivo, e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa (cfr. deliberazione SSRR n. 16/2022/QMIG, citata).

Ciò premesso, ne discende per l'Ente l'obbligo di un vaglio istruttorio, a monte della decisione amministrativa formativa della volontà di acquisire lo *status* di socio, quanto più completo ed esaustivo dell'analisi dei presupposti di legge, sopra indicati; di contro, superficiali descrizioni e valutazioni meramente apodittiche di detti parametri, dal tenore sicuramente elastico, esiterebbero inevitabilmente in uno scrutinio negativo in sede di controllo. Di qui la necessità che l'atto deliberativo di costituzione di un nuovo organismo societario o di acquisizione di partecipazioni in una società già esistente renda esplicito e comprensivo l'*iter* logico seguito dall'Amministrazione, quindi le ragioni a fondamento della statuizione assunta.

Solo in tale ipotesi la Sezione riscontra positivamente l'istanza di parere ai sensi dell'art. 5 Tusp, ritenendo assolto l'onere motivazionale analitico ivi richiesto sugli specifici elementi di legge (anche per *relationem*, in caso di motivazione sufficientemente rappresentata dalla documentazione a corredo del provvedimento amministrativo). Ciò a salvaguardia sia del principio di trasparenza dell'operato

dell'azione amministrativa sia, soprattutto, del pubblico interesse a un utilizzo oculato delle risorse pubbliche anche in materia di società partecipate, onde contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso al modulo societario, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti (cfr. sentenza Corte cost. n. 86/2022).

2. Illustrazione dell'operazione deliberata dall'Ente e ambito oggettivo del controllo *ex* art. 5 del TUSP

Con l'atto consiliare n. 62 del 14 maggio 2025 la Fondazione Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico ha deliberato di approvare la proposta di Spin-Off denominato "GraftCare ", in forma di società a responsabilità limitata a partecipazione pubblico-privata, previo richiamo del contesto normativo di riferimento e premessi i passaggi salienti dell'*iter* amministrativo a monte dell'operazione societaria.

La durata della costituenda società è stabilita, dalla data della sua costituzione, fino al 31 dicembre 2060.

La partecipazione della Fondazione nella società in commento è prevista in misura pari al 10% del capitale sociale fissato in 20.000,00 euro (con il conferimento autorizzato di 2.000,00 euro). Gli altri soci (n. 3), individuati nel Professor Castellano Giuseppe (proponente), Puerapuliae Invest s.r.l. e Iperboreal Pharma s.r.l., sottoscriveranno, ciascuno, quote pari al 30% di capitale con corrispondenti conferimenti di 6.000,00 euro l'uno.

Dalla documentazione versata in atti, il progetto imprenditoriale descritto nella proposta in esame concerne la valorizzazione di un brevetto sui meccanismi patogenetici dell'insufficienza renale acuta, con particolare riferimento alla modulazione della proteina anti-senescenza denominata "Klotho. Segnatamente, l'obiettivo dello spin-off si incentra nell'"*attività di ricerca e sviluppo di soluzioni cristalloidi innovative e ad alto contenuto tecnologico per la conservazione o preservazione di cellule, tessuti o organi destinati al trapianto, per la preservazione del danno d'organo nei donatori in morte cerebrale o cardiaca, nonché di prodotti medicinali per la prevenzione dell'insufficienza renale acuta da agenti nefrotossici*" (art. 4 Statuto – Oggetto sociale).

In via preliminare rispetto all'esame nel merito, va scrutinata la questione della riconducibilità del già nominato atto deliberativo nel novero degli atti da sottoporre a controllo nelle forme dell'art. 5 Tusp.

Dal punto di vista soggettivo dell'Amministrazione istante che lo ha adottato, deve darsi risposta positiva, ciò si ricavandosi dal dato letterale delle disposizioni del d.lgs. n. 175/2016, segnatamente dall'art. 2, comma 1, lett. a), a mente del quale per amministrazioni pubbliche devono intendersi "*le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001*, da leggersi questo in combinato disposto con l'art. 1, comma 2 del d. lgs n. 165 del 2001 che menziona, fra le altre "*le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale*".

Dal punto di vista oggettivo all'atto deferito al vaglio di questa Sezione, l'art. 5 Tusp definisce in modo puntuale il proprio perimetro oggettivo di applicazione, limitandolo agli atti di "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" e a quelli di "*acquisto di partecipazioni, anche indirette*" da parte delle amministrazioni pubbliche.

Assume dunque elemento dirimente l'acquisto della posizione di socio per poter ritenere attratta l'operazione societaria nell'alveo applicativo della norma in argomento, così come anche espresso dalla giurisprudenza delle SSRR laddove asserisce che "*L'assunzione della qualità di socio segna, (omissis), la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione*" (deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022).

La vicenda descritta sopra integra un'ipotesi di costituzione societaria nella cui compagine fa ingresso Fondazione, in tal modo acquisendo lo *status* di socio.

Sotto il versante del momento in cui il controllo della Corte dei conti è stato concretamente attivato dall'Ente istante, il Collegio osserva che la delibera in esame si colloca nell'intermezzo tra la fase di decisione pubblicistica e quella di attuazione privatistica, quest'ultima allo stato non ancora venuta ad esistenza.

3. Profili formali

La Sezione, preliminarmente, procede all'esame dell'atto trasmesso ai sensi dell'art. 5 del TUSP dalla Fondazione IRCCS Ca' Granda Ospedale Maggiore Policlinico, vagliandone il rispetto dei profili formali, quali quelli in punto di organo competente ad adottarlo, che trova espressa previsione nel disposto di cui all'art. 7, comma 1, lett. d), a tenore del quale la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con "*delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche*". La determinazione volontaristica del Consiglio di amministrazione di costituire la società Graftcare s.r.l. integra, dunque, il rispetto di detta norma.

Il comma 3 dell'art. 7 dispone poi che "*L'atto deliberativo contiene altresì l'indicazione degli elementi essenziali dell'atto costitutivo, come previsti dagli articoli 2328 e 2463 del codice civile, rispettivamente per le società per azioni e per le società a responsabilità limitata*".

La prefata società, quale società a responsabilità limitata, ricade nell'alveo applicativo dell'art. 2463 c.c., pur tuttavia l'atto deliberativo mostra lacune in proposito, non recando compiutamente o affatto alcuni elementi essenziali enumerati nella norma (nn. 1, 2, 7, 8 e 9 del comma 2).

Ancora, in ottemperanza al 5 comma dell'art. 7 TUSP, che prevede la scelta di soci privati secondo procedure di evidenza pubblica, dal provvedimento in esame se ne inferirebbe l'osservanza. Precisamente, nel preambolo del provvedimento l'organo deliberativo dà atto che, come previsto dal "*Regolamento per la creazione di nuove realtà imprenditoriali spin-off*" e dal d.lgs. del 19 agosto 2016 n. 175, è stata pubblicata sul sito *web* della Fondazione la manifestazione d'interesse per la scelta di un socio di diritto privato; ciò allo scopo di dare adeguata pubblicità all'iniziativa e consentire la massima partecipazione possibile ai soggetti interessati per la costituzione di uno spin-off in forma di società a responsabilità limitata a partecipazione pubblico privata pubblicata.

Tuttavia, dall'esame congiunto degli atti acquisiti nella fase istruttoria, il Collegio osserva una discordanza temporale tra l'avviso pubblico di manifestazione di interesse, pubblicato dall'Ente il 15 gennaio 2025 con scadenza 30 gennaio 2025, cui

sono seguite nei termini le manifestazioni di interesse delle società interessate, poi riportate come socie nell'atto deliberativo, e l'istanza del proponente del 27 novembre 2024, recante già nel corpo della proposta dello spin off "Graftcare s.r.l." le società in parola quali soci – neppure potenziali - al 30% del costituendo organismo societario. La collocazione temporale dei suesposti elementi in fatto, che tra l'altro non emerge nell'atto consiliare trasmesso alla Sezione, oltre a rendere poco chiara e trasparente la successione cronologica dei vari step dell'iter procedimentale a monte dell'operazione societaria, contrasta con il dettato normativo di riferimento cui fa rinvio generico lo stesso Regolamento per la creazione di nuove realtà imprenditoriali nelle forme di spin-off, messo a punto dalla Fondazione (art. 8, comma 6).

Risulta parimenti disatteso l'ulteriore parametro di legge di cui all'art. 5, comma 2, parte prima Tusp, a mente del quale "*L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese*". Non è fatto alcun cenno in proposito nella deliberazione in esame.

Prima di passare all'esame nel merito di tale atto, corre l'obbligo di soffermarsi su procedura amministrativa preordinata alla sua adozione che palesa profili che sembrano stridere con i passaggi chiaramente declinati dalla normazione regolamentare di interesse.

Merita richiamare l'art. 5 del regolamento rubricato "Definizioni e abbreviazioni" che, alla lettera f) chiarisce come lo Spin-off possa assumere le seguenti forme:

"a) *Spin-off della Fondazione IRCCS (Spin-off "Partecipato"): esso è promosso dal Personale della Fondazione IRCCS e da eventuali altri soggetti, e la Fondazione IRCCS vi partecipa in qualità di socio detenendo direttamente una quota del capitale sociale. Tale condizione implica un coinvolgimento formale di Fondazione IRCCS nella compagine societaria dello spin-off.*

b) Spin-off della Fondazione IRCCS non partecipato (Spin-off "Accreditato"): esso è promosso dal Personale della Fondazione IRCCS e la Fondazione IRCCS non detiene alcuna partecipazione al capitale sociale, ma ne ha effettuato un riconoscimento formale nel rispetto dei requisiti previsti dal Regolamento. Tale accreditamento si riferisce esclusivamente alla

natura scientifica e innovativa dell'iniziativa imprenditoriale e non implica alcun riconoscimento ai fini dell'erogazione di prestazioni sanitarie.

Ai fini del presente esame assume un profilo rilevante anche l'art. 8 "*Valutazione e approvazione della proposta*" laddove prevede che la Commissione esprime motivato parere, obbligatorio, sebbene non vincolante sulla proposta (8.2) e nel punto 8.5, che include, tra la documentazione corredata dal Proponente: a) la bozza di statuto; b) i patti parasociali, nel caso di partecipazione della Fondazione IRCCS allo Spin-off con inserimento opzionale di espresse clausole al loro interno.

Domandato il parere favorevole della Commissione Spin-off Congiunta, richiamato nelle premesse dell'atto al vaglio di questa Sezione, la missiva di risposta dell'Amministrazione ha evaso quanto richiesto precisando che il Regolamento dichiara non vincolante il carattere del parere stesso sulla proposta imprenditoriale. Tuttavia, l'esame del documento mette in evidenza che la scheda riassuntiva di valutazione della Commissione Brevetti Congiunta e della Commissione Spin off Congiunta riporta la data della seduta dell'11 giugno 2024, termine anteposto rispetto alla presentazione della proposta di che trattasi, che menziona, quali soggetti fondatori, solo i tre soci indicati in narrativa e tra l'altro con una diversa quota percentuale di partecipazione al capitale sociale di 20.000,00 euro (35%, 35% e 30%). Soprattutto il parere favorevole risulta espresso rispetto all'accreditamento dello spin-off da parte di Fondazione Policlinico.

Premesso quanto sopra, allo stato degli atti in possesso della Sezione, la delibera che approva la proposta di costituzione della sunnominata società presenta elementi di opacità espositiva degli step procedurali presupponenti e dubbi profili di coerenza nella sequenza esposta. Emerge inoltre che i soci che dovrebbero partecipare alla costituzione di GraftCare s.r.l. non sarebbero disponibili a concludere con Fondazione specifici patti parasociali, in spregio a quanto dettato dalla previsione regolamentale; tale lacuna pattizia, e per essa l'assenza di specifiche clausole, così come contemplate nel regolamento, afferenti la nuova entità societaria da costituire esporrebbe la Fondazione a minor tutela qualora i soci di maggioranza

addivenissero, a titolo esemplificativo, a scelte maggiormente rischiose per la società.

L'atto deliberativo in parola mostra inoltre l'avvenuto conferimento di un incarico di consulenza per il supporto alla revisione di documenti in materia di diritto societario (Statuto). Richiesto in fase istruttoria il parere legale rilasciato dallo studio incaricato sull'operazione di costituzione della società "GraftCare s.r.l.", tale documento mostra proprio le aree di rischio per la Fondazione, in qualità di socio di minoranza, legate all'operazione, cui invece le clausole pattizie avrebbero ovviato. Per tale motivo è stato suggerito di apportare delle modifiche al testo statutario dell'Ente, introducendo alcune clausole in favore della Fondazione, quali la clausola anti-diluizione, la clausola di postergazione, il diritto di gradimento, la clausola di co-vendita e la clausola di opzione di vendita di tipo "put". In ogni caso resta fermo il suggerimento di insistere per la stipula di patti parasociali in modo da poter inserire al loro interno – e non nello Statuto – tutte le clausole necessarie alla tutela della partecipazione di Fondazione in GraftCare s.r.l..

4. Profili sostanziali

Il Collegio procede, di seguito, all'analisi dell'atto deliberativo n. 62/2025 secondo i parametri giuridici ed economici richiesti dall'art. 5 Tusp.

4.1. Adempimento dell'onere di motivazione analitica sulle finalità istituzionali *ex* artt. 5, comma 1, e 4 Tusp.

A tenore dell'art. 5, comma 1, qui riportato in stralcio, "*l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica o di acquisto di partecipazioni (…) deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta*".

Tale ultima previsione normativa introduce un doppio vincolo.

In primo luogo, il comma 1 dispone il divieto all'Amministrazione di acquisire partecipazioni, anche indirettamente, in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Detto altrimenti, la disposizione impone un vincolo di

scopo qual è quello per cui possono essere costituite società, ovvero acquisite o mantenute partecipazioni, solo se l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessario al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Il comma 2 dello stesso art. 4 introduce poi un ulteriore vincolo, quello di attività, ammettendo le società che svolgono "esclusivamente" le attività ivi espressamente indicate, ossia: a) la produzione di un servizio di interesse generale; b) la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PPAA; c) la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) i servizi di committenza.

Ne deriva che il suesposto articolato normativo, nell'imporre all'ente un onere "rafforzato" di motivazione da cui si evinca un'operazione acquisitiva dello *status* di socio in ossequio ai vincoli in parola, si traduce in un'ulteriore cautela verso l'acquisto di partecipazioni pubbliche e la costituzione di nuovi soggetti societari a decodifica, in ultima istanza, dell'esigenza immanente del legislatore di contenimento delle spese delle società pubbliche.

Tanto premesso, ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale in esame, grava sull'ente una valutazione sia sulla coerenza della partecipazione/costituzione societaria con i propri fini istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione) sia sull'indispensabilità dello strumento societario per il conseguimento dei medesimi.

Dall'esame dell'atto deliberativo n. 62 del 14 maggio 2025 e dalla documentazione allegata, può ritenersi assolto il rispetto dell'onere motivazionale prescritto dal combinato disposto degli artt. 5, comma 1, e 4 TUSP. La delibera in argomento dà atto che le attività di GraftCare – anche alla luce del suo oggetto sociale come espresso nello Statuto – sono finalizzate alla produzione di un servizio di interesse generale e, in particolare, sono indirizzate a soddisfare un interesse generale della collettività di riferimento in ambito di salute pubblica.

Viene inoltre esplicitato nella documentazione a corredo che i prodotti che GraftCare srl produrrebbe, all'esito delle attività di ricerca sulle soluzioni cristalloidi, attualmente non esistono; la loro realizzazione e commercializzazione produrrebbe risultati di estrema utilità anche per la comunità scientifica, per i pazienti della Fondazione e per la Fondazione stessa che gestisce un centro di eccellenza di trapianti d'organo.

4.2. I parametri "economici" del controllo e il perimetro del sindacato della Corte dei conti.

Ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 3 TUSP, un ruolo centrale nel tessuto motivazionale dell'atto deliberativo è rivestito dai concetti di sostenibilità finanziaria e convenienza economica: parametri che evocano criteri aziendalistici, strumentali a verificare l'opportunità dell'opzione dell'ente ad acquisire lo *status* di socio in una nuova società o nell'organismo societario già costituito; dagli stessi conseguono anche le valutazioni relative alle possibilità alternative della gestione diretta o esternalizzata e alla compatibilità della scelta effettuata con i principi di efficienza, efficacia ed economicità. La decisione sull'operazione societaria, nel perimetro tratteggiato dal legislatore e dalla giurisprudenza contabile, deve pertanto essere preceduta dai necessari approfondimenti istruttori anche su tali elementi, il cui esito trova espressione nella motivazione analitica del provvedimento direttamente rimessa allo scrutinio della Corte dei conti da parte dell'ente richiedente il parere. La Sezione di controllo competente procede dunque all'esame dell'assolvimento del prescritto onere motivazionale, non potendo diversamente impingere nel merito delle decisioni assunte dall'istante e rendere la relativa pronuncia una inammissibile forma di cogestione e deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa.

In maggior dettaglio, secondo il principio di diritto statuito con deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG delle Sezioni riunite in sede di controllo, tale esame consiste nella verifica della Sezione di controllo sulla "*completezza e adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché dell'affidabilità e attendibilità delle stime*

effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'amministrazione".

4.2.1. Adempimento dell'onere di motivazione analitica della sostenibilità finanziaria *ex* art. 5, commi 1 e 3 Tusp.

Con riguardo al parametro della "sostenibilità finanziaria", le Sezioni riunite in sede di controllo hanno affermato che lo stesso "*assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato*" (cfr. deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

La sostenibilità finanziaria oggettiva attiene più propriamente alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Rientrano tra gli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche, necessariamente considerati nella fase istruttoria interna all'ente locale, i documenti di pianificazione di medio-lungo periodo, quali, ad emblema, il Business Plan (o forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa, che diventano ancora più rilevanti se trattasi di società oggetto di costituzione, priva, dunque, di bilanci da cui desumere i dati storici. In tal caso sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella più volte nominata deliberazione, hanno precisato che "*tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle*

attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto)".

Le previsioni dello studio di fattibilità devono essere accompagnate da apposite note esplicative. In particolare, va esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio, trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (ad esempio, determinazione del fatturato in termini di volumi e prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente devono essere descritte la composizione e l'evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati. Le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* possono poi essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio per le valutazioni sui principali aspetti gestionali (la redditività, la liquidità e l'indebitamento).

Per quanto concerne la sostenibilità finanziaria oggettiva (ovvero della salute finanziaria della società di cui si intende costituire e acquisirne la partecipazione), l'Ente non ha fornito analitiche motivazioni secondo le coordinate interpretative della norma testé illustrate. In particolare, risultano assenti espliciti elementi motivazionali nel corpo della delibera n. 62 né si rinvengono valutazioni o analisi, precedentemente istruite, nella documentazione acclusa alla delibera stessa. Alla richiesta di produrre una relazione illustrativa dell'operazione e ogni altro atto o documento a supporto dell'operazione stessa, da cui si vinca l'assolvimento degli oneri di motivazione analitica, l'Ente si è limitato a ribadire quanto riportato nella ridetta delibera consiliare, non aggiungendo pertanto alcunché se non la precisazione che il business plan dovesse ritenersi corrispondente al modulo di proposta imprenditoriale di costituzione di Spin-Off.

Il paragrafo 9.4 Marketing dell'iniziativa, a parere dell'Amministrazione, sarebbe esaustivo dell'onere motivazionale in argomento, riportando stime del mercato di riferimento, contraddistinto da una domanda crescente, come dimostrano: le entrate e previsioni del mercato europeo della conservazione degli organi=107,2 USD

million (Value: USD Million) nel 2027 con un incremento di 35,10 (usd million) rispetto al 2020; il mercato europeo della conservazione degli organi, analisi delle opportunità valutato a 68,52 milioni di dollari nel 2019 raggiungerà un valore di 107,20 milioni di dollari nel 2027 e registrerà un CAGR (Tasso di Crescita Annua Composta) del 5,8% durante il periodo di previsione.

Sebbene tale documento riporti la tabella "Conto economico" illustrativa della previsione di un fatturato in crescita, senza peraltro alcun supporto dimostrativo del dato, e in disparte il fatto che il risultato di esercizio ivi rappresentato rimane negativo per diversi esercizi, sfugge la costruzione alla base delle proiezioni dei costi e dei ricavi; manca un puntuale dettaglio degli stessi e delle voci di cui constano in una dimensione dinamica nel tempo; né sono altrove definiti gli elementi da considerare e i parametri di riferimento per misurare le previsioni economico patrimoniali della nuova società. Nessuna relazione descrittiva soccorre a colmare tale lacuna informativa. Viene invece valorizzato il finanziamento dello spin-off nella forma del venture capital per oltre 2 milioni di euro (2.243.090,32 euro), al fine di procurarsi rendimenti economici elevati se l'azienda ha successo e accettando, al contempo, un maggiore rischio di investimento. Detto altrimenti, viene dato risalto all'innovatività del prodotto e fatto affidamento nella sua buona riuscita ai fini dei benefici effetti sulla sostenibilità della società. La mera considerazione dell'Amministrazione che le royalties per l'utilizzo dei risultati della ricerca e dei prodotti innovativi dovrebbero coprire gli investimenti e consentire a Graftcare s.r.l. di avviare e sostenere nuove attività di ricerca e sviluppo suffraga la laconicità motivazionale.

In ogni caso, l'onere motivazionale deve considerarsi sostanzialmente disatteso in quanto non risulta da nessun atto documentale acquisito una rielaborazione dei dati contenuti del modulo di proposta del proponente e una valutazione analitica dell'Amministrazione sulla situazione prospettica (economica, patrimoniale e finanziaria) della società *de qua*. Quanto alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo, la delibera della Fondazione non attesta, espressamente, se l'esborso di

euro 2.000,00, funzionale all'acquisto del 10 per cento del capitale sociale, trova copertura nel budget di competenza 2025. Né risultano in atti apprezzamenti valutativi concernenti le proiezioni delle ripercussioni sulla Fondazione correlate agli altri costi societari o anche conseguenti a eventuali scelte onerose degli altri soci di maggioranza, laddove queste possano tradursi in ulteriori esborsi finanziari non arginabili dalla stessa, vista l'assenza di patti parasociali e il non integrale riversamento delle clausole ivi previste nelle previsioni statutarie.

4.2.2. Adempimento dell'onere di motivazione analitica della convenienza economica

Ai fini della verifica della conformità dell'atto deliberativo alla disposizione del primo comma dell'art. 5 TUSP, relativamente all'onere di motivazione analitica della convenienza economica**,** occorre effettuare "*un duplice passaggio logico*" (*ex multis* Sez. reg. controllo Lombardia n. 161/2022/PAR). In primo luogo, infatti, deve essere vagliata la rispondenza a criteri di economicità della scelta di avvalersi dello strumento societario, ed in secondo luogo, quando l'opzione di diventare socio interessa un organismo che eroga un servizio, la "convenienza economica" deve essere esplicitata anche sotto il profilo di modalità prescelta per l'erogazione del servizio medesimo (in alternativa alla gestione diretta o esternalizzata).

Con particolare riferimento al primo passaggio logico, la Sezione ha già chiarito che l'Ente, "*per giustificare la "convenienza economica" della sua scelta di diventare socio dovrà, quanto meno, avvalersi dei parametri indicati dall'art. 20 del Tusp in materia di razionalizzazione delle partecipazioni. D'altra parte, sarebbe priva di giustificazione, sotto il profilo della convenienza economica, la costituzione di una società (o l'acquisizione di partecipazioni in una società) che abbia già in sé elementi sindacabili dalla Corte dei conti in sede di esame del piano di razionalizzazione*" (Sez. reg. controllo Lombardia n. 194/2022/PASP).

Ne consegue che, prima di effettuare la scelta di diventare socio, sarebbe auspicabile che l'Ente desse conto di aver effettuato le seguenti valutazioni:

- un'analisi delle proprie partecipazioni (anche in organismi partecipati diversi da quelli societari), onde evitare di acquisire partecipazioni in società che svolgono

attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (ossia, evitare le c.d. società "doppione");

- un'analisi del prospetto della dotazione organica della società con l'indicazione dei dipendenti e del numero di amministratori.

Dal contenuto dei documenti connessi all'operazione in questione non emerge alcun riferimento ai parametri indicati dall'art. 20 Tusp né risulta cenno alla maggiore convenienza economica dell'opzione scelta rispetto alla percorribilità di altre soluzioni gestionali del servizio, quali ad esempio la gestione diretta della ricerca. Pur se una mitigazione dell'onere motivazionale potrebbe ricercarsi nella dichiarata assenza di altri operatori economici sul mercato nella specificità delle attività di ricerca da realizzare, lo stesso non risulta assolto in radice perché le uniche considerazioni mosse non sono andate oltre la funzionalità pubblica del progetto imprenditoriale da realizzate con lo spin off e il ritorno in termini di prestigio per la Fondazione con un vantaggio economico solo paventato.

4.2.3. Adeguatezza della motivazione sulla "compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"

Pur trattandosi di onere motivazionale temperato rispetto ai parametri precedenti, ciò non esclude che "*l'ente deve, comunque,* "dare conto" *della compatibilità del modello organizzativo prescelto con i parametri delle c.d. tre "E" (ossia, efficienza, efficacia ed economicità). A riguardo, si osserva che nella realtà dei fatti la valutazione di questi parametri avrà una portata più o meno rilevante a seconda che l'atto in esame sia quello di "costituzione" di una nuova società o, diversamente, sia quello di acquisizione di una partecipazione in una società già operativa. Solo in questa seconda ipotesi, infatti, l'efficienza della gestione societaria dovrà essere valutata dall'ente in rapporto ai risultati raggiunti dalla società anche in termini di standard qualitativi del servizio erogato*" (Sez. reg. controllo Lombardia n. 194/2022/PASP).

La statuizione assunta dalla Fondazione, con riferimento al rispetto dei principi generali dell'azione amministrativa, non risulta suffragata da elementi circostanziati se non il mero dare atto che, con la creazione dello spin off GraftCare s.r.l., le attività che saranno svolte dalla stessa sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di

accessibilità, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza del servizio reso e ricaduta sul sistema economico sanitario.

In conclusione, e con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo *ex* art. 1, comma 170 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e art. 20 Tusp, la Sezione ritiene l'atto deliberativo n. 62 del 14 maggio 2025 (acclusa la documentazione ad oggi allegata), non rispondente ai criteri di logica consequenzialità e chiara successione cronologica dei passaggi riportati nelle premesse e in motivazione, oltre che non integralmente conforme ai parametri di cui all'art. 5 del TUSP, per non aver assolto agli obblighi motivazionali sulla sostenibilità finanziaria e sulla convenienza economica dell'operazione societaria.

5. Conclusioni

A conclusione dell'esame dell'atto deliberativo n. 62/2025, incentrato sull'assolvimento degli oneri motivazionali analitici di cui agli artt. 5, comma 1, e 4 TUSP, la Sezione ha rilevato alcuni aspetti ostativi alla resa, in termini positivi, del parere richiesto, sebbene risulti agli atti la coerenza della partecipazione della Fondazione IRCSS Ca' Granda con le proprie finalità istituzionali. L'Ente, difatti, ha ben esplicitato la meritoria finalità pubblica dell'operazione societaria volta alla costituzione dello Spin – off "Graftcare s.r.l."; del pari risultano espressi sia le prospettive di accrescimento del prestigio della Fondazione nella realizzazione del progetto di ricerca sia i risultati raggiungibili per l'innovatività del prodotto, a beneficio anche della comunità scientifica e della collettività. Tuttavia, allo stato, dall'atto e dalla documentazione a corredo emergono carenze motivazionali, come meglio dettagliate nei precedenti paragrafi e ai quali si rinvia, che non consentono di verificare lo scrutinio a monte dell'operazione societaria sul piano della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica della scelta dell'Amministrazione di acquisire lo *status* di socio, come invece richiesto dall'art. 5 del Tusp.

Si rimanda altresì alle perplessità precedentemente mosse riguardo all'assenza di patti parasociali previsti dal Regolamento per la creazione di nuove realtà imprenditoriali nelle forme di spin-off, per l'aumento delle aree di rischio a scapito

della Fondazione, quale socio di minoranza della compagine sociale della costituenda "Graftcare s.r.l.".

Sempre allo stato degli atti in possesso della Sezione, inoltre, la delibera esaminata presenta un'esposizione degli step procedimentali presupponenti l'approvazione della proposta di spin off in distonia con le previsioni regolamentari della Fondazione e una non chiara successione cronologica della stessa sequenza della procedura amministrativa seguita.

Tanto premesso, l'Amministrazione potrebbe superare i rilievi mossi in sede di autotutela attraverso quel supporto documentale – non trasmesso a questa Sezione - che corrobori l'indiscussa utilità finalistica dell'operazione societaria in commento.

Ciò posto, va comunque ricordato che il presente parere negativo non osta alla facoltà della Fondazione di procedere egualmente. In tale ipotesi, tuttavia, quest'ultima è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere di questa Corte, dandone pubblicità nel proprio sito internet istituzionale.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, pronunciandosi ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della l. 5 agosto 2022, n. 118, rende, nei termini espressi in parte motiva, parere negativo in merito al soddisfacimento degli oneri di motivazione analitica da parte della deliberazione del Consiglio di amministrazione della Fondazione IRCCS Cà Granda Ospedale Maggiore Policlinico n. 62 del 14 maggio 2025.

Qualora l'Amministrazione intenda procedere egualmente, è tenuta motivare analiticamente – anche sulla base della documentazione non trasmessa alla Sezione - le ragioni per le quali si discosta dal parere dando pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni ed informandone la Sezione.

DISPONE

la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione a cura della Segreteria, entro cinque giorni dall'avvenuto deposito, al Presidente del Consiglio di amministrazione della Fondazione IRCCS Cà Granda Ospedale Maggiore

Policlinico ai sensi dell'art. 5, comma 4 del TUSP.

La Fondazione IRCCS Cà Granda Ospedale Maggiore Policlinico è tenuta alla pubblicazione della presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4 del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deliberato nella camera di consiglio del 9 ottobre 2025.

il Relatore	il Presidente
(Rita Gasparo)	(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

15 ottobre 2025

per Il Funzionario preposto al servizio di supporto

Maria Grazia Mei